

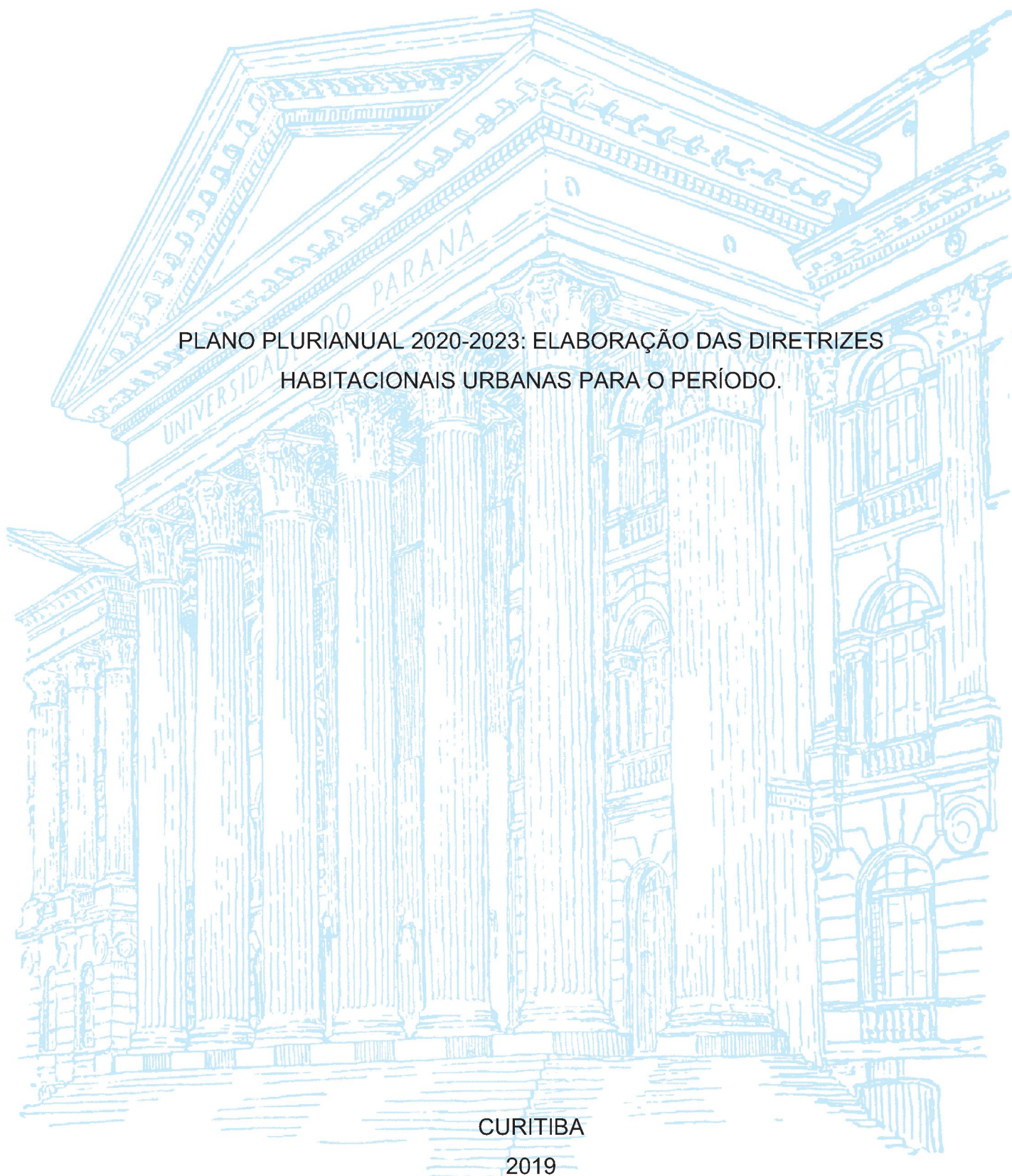
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

BRUNO COSTA SCHROEDER

PLANO PLURIANUAL 2020-2023: ELABORAÇÃO DAS DIRETRIZES
HABITACIONAIS URBANAS PARA O PERÍODO.

CURITIBA

2019



BRUNO COSTA SCHROEDER

PLANO PLURIANUAL 2020-2023: ELABORAÇÃO DAS DIRETRIZES
HABITACIONAIS URBANAS PARA O PERÍODO.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Pós-Graduação em Gestão Pública, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Professora Doutora MELODY DE CAMPOS SOARES PORSSE

CURITIBA

2019

RESUMO

Além de uma obrigação legal, as leis orçamentárias brasileiras, especialmente o Plano Plurianual – PPA, são os principais instrumentos de planejamento na gestão pública, pactuando com a população a forma de provisão de receitas do Estado e como estas serão aplicadas para a sociedade. O tema central desse trabalho é o desenvolvimento habitacional urbano no estado do Paraná, através da formulação das diretrizes que constarão no PPA 2020-2023. Tal assunto, política pública fundamental a ser desempenhada pelo Estado, está inserida nessa lei orçamentária através do Programa Morar Bem Paraná. Este, um decreto estadual, institui as políticas habitacionais e coloca a Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR como agente executora do Programa. Para tanto, antes do desenvolvimento de novas diretrizes, faz-se necessária avaliação dos dados de referência, tais como o déficit habitacional, produção habitacional histórica e estoque de projetos a desenvolver. Desse modo, com a necessidade de se elaborar o PPA em 2019, e a mudança do Chefe do Poder Executivo, aproveita-se tais oportunidades para formatar diretrizes que melhor atenderão a população em maior vulnerabilidade social, bem como mesorregiões em que o déficit habitacional é superior as demais. Vislumbra-se, portanto, uma melhora no quadro habitacional paranaense.

Palavras-chave: Planejamento. Plano Plurianual. Orçamento Público. COHAPAR. Paraná.

ABSTRACT

In addition to a legal obligation, Brazilian budgetary laws, especially the Plurianual Plan - PPA, are the main planning tools in public management, agreeing with the population on the way the state revenues are provided and how they will be applied to society. The central theme of this work is the urban housing development in the state of Paraná, through the formulation of the guidelines that will be included in the PPA 2020-2023. This subject, fundamental public policy to be carried out by the State, is inserted in this budget law through the Morar Bem Paraná Program. This, a state decree, establishes housing policies and places the Housing Company of Paraná - COHAPAR as executing agent of the Program. Therefore, before the development of new guidelines, it is necessary to evaluate the reference data, such as the housing deficit, historical housing production and stock of projects to be developed. Thus, with the need to prepare the PPA in 2019, and the change of the Chief Executive, these opportunities are used to shape guidelines that will better serve the population in greater social vulnerability, as well as mesoregions in which the housing deficit is higher than the others. Therefore, it is possible to see an improvement in the housing situation in Paraná.

Keywords: Planning. Multi-Year Plan. Public budget. COHAPAR. Paraná.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – FLUXO GERAL DE ELABORAÇÃO DO PPA	36
FIGURA 2 – FLUXO NA COHAPAR PARA ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DE DIRETRIZES HABITACIONAIS, QUE CONSTARÃO NO PPA 2020- 2023	37

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – INVESTIMENTO EM PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PARANÁ, 2011-2018, POR FONTE DE RECURSOS (EM MILHÕES DE REAIS)	19
GRÁFICO 2 – PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PARANÁ, 2011-2018, POR CATEGORIA E FONTE DE RECURSOS (EM CENTENAS)	20
GRÁFICO 3 – DÉFICIT HABITACIONAL URBANO POR PERÍODO – PARANÁ (EM MILHARES)	27
GRÁFICO 4 – DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL POR MESOREGIÕES – PARANÁ, 2010 (EM MILHARES)	28
GRÁFICO 5 – UNIDADES DE HABITAÇÃO URBANA CONTRATADAS POR ANO – PARANÁ (EM MILHARES)	29

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – UNIDADES HABITACIONAIS URBANAS CONTRATADAS EM 2015-2018 - PARANÁ	31
QUADRO 2 – UNIDADES HABITACIONAIS URBANAS EM POTENCIAL CONTRATAÇÃO NOS PRÓXIMOS ANOS– PARANÁ	31
QUADRO 3– UNIDADES HABITACIONAIS URBANAS EM POTENCIAL CONTRATAÇÃO NOS PRÓXIMOS ANOS NO PARANÁ, POR SITUAÇÃO.....	32
QUADRO 4 – UNIDADES HABITACIONAIS URBANAS EM ESTOQUE NO PARANÁ PARA O PERÍODO DO PPA 2020-2023	33

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ALEP	-	Assembleia Legislativa do Estado do Paraná
COHAPAR	-	Companhia de Habitação do Paraná
COPEL	-	Companhia Paranaense de Energia
FECOP	-	Fundo Estadual de Combate à Pobreza
FGTS	-	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	-	Fundação João Pinheiro
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPARDES	-	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
OGU	-	Orçamento Geral da União
PEHIS	-	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PMCMV	-	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	-	Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios
PNHR	-	Programa Nacional de Habitação Rural
PPA	-	Plano Plurianual
RMC	-	Região Metropolitana de Curitiba
SANEPAR	-	Companhia de Saneamento do Paraná
SEED	-	Secretaria da Educação
SEPL	-	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
SISPEHIS	-	Sistema de Informações Sobre Necessidades Habitacionais do Paraná
SOF	-	Secretaria de Orçamento Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 APRESENTAÇÃO	10
1.2 OBJETIVO GERAL	11
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	11
1.4 JUSTIFICATIVA	12
2 REVISÃO DE LITERATURA	13
2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL	13
2.2 ELABORAÇÃO DO PPA NO PARANÁ.....	16
2.3 PROGRAMA MORAR BEM PARANÁ	18
2.3.1. Modalidades com recursos próprios:	21
2.3.2. Modalidades com recursos de terceiros:.....	21
3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	23
3.1 A COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ – COHAPAR	23
3.2 SITUAÇÃO PROBLEMA.....	24
3.2.1. Estimativas e metas do PPA 2016-2019.....	25
3.2.2. Déficit Habitacional: Situação Atual	25
3.2.3. Capacidade Produtiva da Companhia e cenário para o próximo quadriênio ..	28
3.2.3.1 Média de contratações no Período de 2015-2018, por fonte de recursos	29
3.2.3.2 Projetos habitacionais em estoque	31
3.2.3.3 Capacidade produtiva para os próximos anos	32
3.2.4 Análise dos dados	33
4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA	35
4.1 PLANO DE IMPLANTAÇÃO	36
4.2 RECURSOS	37
4.3 RESULTADOS ESPERADOS.....	38
4.4 RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVAS	39
5 CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS.....	42

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

Não só uma obrigação legal presente na Constituição Federal brasileira, as leis que regem o orçamento público, tais como Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são os principais instrumentos de planejamento, no que diz respeito às receitas e aos gastos públicos.

Ao associar as questões orçamentárias ao direito público brasileiro, inicialmente precisamos reforçar o papel essencial do Estado em atender às demandas da sociedade, mobilizando recursos físicos e financeiros do poder público, contudo, conforme destaca Meirelles (2005) não há liberdade nem vontade pessoal; só o que for permitido em lei.

Tais leis definirão como serão providas as receitas e a maneira em que isso será revertido ao Estado, seja em forma de investimento ou gastos indispensáveis a manutenção da máquina pública.

A política orçamentária tem três funções básicas: 1) satisfazer necessidades sociais; 2) corrigir distribuição de renda; 3) alcançar estabilidade econômica (Matias-Pereira, 2012).

Essas três funções básicas espelham o entendimento de que os impostos e os dispêndios públicos deveriam ser utilizados pelo estado para a correção de deficiências ou inadequações eventualmente existentes no setor privado. Assim, torna-se perceptível que a política orçamentária está profundamente envolvida com a questão do processo decisório. (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 308)

Tratando-se, portanto de uma política pública fundamental a ser desempenhada pelo Estado, o tema habitacional é ponto central deste trabalho, haja vista a participação do autor na Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, cuja missão como empresa de economia mista e sua obrigação legal conforme ato constitutivo, é reduzir o déficit habitacional no estado do Paraná, através da gestão do Programa Morar Bem Paraná – decreto estadual que define as políticas habitacionais paranaenses.

A atuação da COHAPAR no setor habitacional é delimitada pelo Decreto Estadual nº 2.845/2011 que instituiu o Programa Morar Bem Paraná.

O Programa Morar Bem Paraná constitui-se pelas políticas habitacionais a serem desenvolvidas no Estado do Paraná com o objetivo de incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais (...) para famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos” (PARANÁ, 2011, p. 08).

A Companhia foi constituída com o objetivo de formular, coordenar, e implementar a política habitacional do estado, mediante recursos próprios ou com demais órgãos da administração pública e privada.

Dessa forma, aproveitando a oportunidade de mudança do chefe do poder executivo estadual, que coincide com o ano de elaboração do próximo Plano Plurianual, o desenvolvimento deste trabalho restringe-se a definição de diretrizes habitacionais urbanas do Programa Morar Bem Paraná, que irão constar no PPA para o período 2020-2023, especificamente quanto a redução do déficit habitacional urbano, ou seja, o desenvolvimento de novas moradias individuais na área urbana que suprirão a necessidade de famílias sem moradia.

1.2 OBJETIVO GERAL

Formular diretrizes habitacionais urbanas que serão inseridas no Plano Plurianual de 2020-2023, em conformidade com o Programa Morar Bem Paraná, visando redução do déficit habitacional no estado do Paraná.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Identificar indicadores de referência, os quais nortearão o planejamento habitacional urbano para o próximo quadriênio.
- Analisar a capacidade de produção habitacional urbana com recursos próprios e através de outras fontes de recursos, considerando o cenário econômico atual, bem como o nível de produção habitacional nos últimos anos, visando elaborar uma previsão factível para os próximos quatro anos de vigência do Plano Plurianual.
- Analisar os dados referentes aos déficits habitacionais, atual e previsto para os períodos de 2020-2023, a fim de direcionar as ações do Programa por instrumentos mais dinâmicos de levantamento de demanda, visando melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

1.4 JUSTIFICATIVA

Para Matias-Pereira (2012), o orçamento é norteado pelo planejamento, podendo ser conceituado como os recursos financeiros que materializam os planos. Como destaca Santos (2015), a programação de médio prazo realizada pelo PPA está entre o planejamento de longo prazo e o orçamento anual. Deste modo, sendo o Programa Morar Bem Paraná responsável por uma política de Estado permanente, há a necessidade de que suas diretrizes, objetivos e metas sejam especificadas no Plano Plurianual.

Conforme descrito no PPA 2016-2019 do estado do Paraná, sua duração é de quatro anos, mas tem início no segundo ano do mandato do Governador, “de modo que haja continuidade do processo de planejamento, mesmo no caso de troca de governo” (PARANÁ, 2015, p.23).

Sendo assim, além da relevância do tema, mostra-se oportuna a formulação de propostas devido a mudança de governo que ocorre no ano de 2019 – mesmo ano de formulação do próximo Plano Plurianual.

Por ser funcionário de carreira da COHAPAR desde 2012, Gerente do Departamento de Programas Habitacionais na Companhia desde 2015, o autor dessa proposta pretende formular diretrizes habitacionais urbanas que serão inseridas no Plano Plurianual de 2020-2023, em conformidade com o Programa Morar Bem Paraná, visando redução do déficit habitacional no estado do Paraná.

2 REVISÃO DE LITERATURA

O presente trabalho tem como tema principal a elaboração de diretrizes que constarão em instrumento orçamentário no Paraná, objetivando melhores resultados em política pública existente. Para tanto, inicia-se as próximas subseções demonstrando a característica mais relevante de tais leis orçamentárias: o planejamento. Na sequência, destaca-se o PPA no estado; e por último, ressalta-se o Programa Morar Bem Paraná que engloba a política habitacional mencionada.

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NO BRASIL

De acordo com Santos (p.22, 2015) “como instrumento de planejamento, o orçamento público retrata escolhas e decisões sobre as questões prioritárias que irão receber atenção governamental”, escolhas essas expostas no plano de governo vencedor do pleito eleitoral – ou seja, aprovadas pela maioria dos eleitores. Sendo assim, infere-se que a sequência lógica para formatação do orçamento público começa no período eleitoral. Porém, apesar de válida e extremamente relevante a escolha democrática, cabe ressaltar que as leis orçamentárias é que trarão, de fato, o contrato entre governo eleito e a sociedade – conforme descrito pela mesma autora. Ressalta-se que tal legislação não tem caráter discricionário, cabendo ao gestor o cumprimento de requisitos mínimos fundamentais ao atendimento das demandas essenciais da sociedade.

A Constituição brasileira estabelece que o planejamento orçamentário terá como base três documentos, conforme explícito em seu Art. 165: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988, p. 80).

Conforme destaca Santos (2015), a Constituição de 1988 trouxe práticas de planejamento governamental, integrando ao processo decisório planejamento e orçamento.

Ao elaborar a Constituição Federal, os parlamentares, no exercício de representação da vontade social, preocuparam-se em prever uma arquitetura detalhada para o sistema orçamentário e os procedimentos que devem presidir seu funcionamento, por meio do processo orçamentário (SANTOS, 2015, p. 32).

Ou seja, percebe-se que o legislador tomou o cuidado necessário a manter a soberania nacional, promovendo equilíbrio através de regras gerais partindo da Constituição Federal.

A estrutura teórica do processo de elaboração orçamentária permite que haja participação de diversas esferas: desde técnicos e gestores mais próximos da elaboração de um programa de governos; até a sociedade em audiências públicas. Os primeiros, com a responsabilidade de executar o plano de governo proposto pelo gestor eleito, fundamentados pelas informações da máquina pública, elaborarão as propostas e ações necessárias para a execução das metas. Já a sociedade, inserida através de audiências públicas ou por meio dos representantes eleitos no legislativo, farão o contraponto, permitindo – ou não – a sequência das leis orçamentárias.

Serão tais leis que definirão as origens das receitas bem como a forma que o Estado irá se manter ou investir na sociedade. Para o gestor público o sistema orçamentário tem grande relevância como instrumento de planejamento, detalhando a forma de atuação do governo através de programas e ações, permitindo aos cidadãos acompanhamento e fiscalização.

O primeiro instrumento legal no nível orçamentário é o Plano Plurianual – PPA, que tem características de planejar o orçamento de longo prazo, com ações programadas para os orçamentos anuais, através de atuações do governo em médio prazo, conforme destaca Santos (2015). O PPA especifica diretrizes, objetivos e metas da administração pública, em um período de quatro anos – tal qual o mandato presidencial – voltado a características estruturantes e de caráter permanente.

O Plano Plurianual – PPA é elaborado e proposto pelo executivo, mas envolve todos órgãos da administração pública. Essas propostas são precedidas de “dois elementos: definição da metodologia de organização e elaboração da proposta; e a sensibilização e o treinamento dos dirigentes e gestores públicos” (SANTOS, 2015, p. 66). Além dos elementos teóricos, outras definições são providenciadas, como por exemplo: orientações e diretrizes estratégicas do governo; elaboração de cenário econômico e fiscal, bem como estimativa de arrecadação de recursos para o período; entre outros.

O órgão central de planejamento é o responsável pela metodologia de elaboração do Plano; após sua consolidação, este será encaminhado para apreciação do Poder Legislativo. Neste, segue para discussão e propostas de alterações, e na sequência encaminhado para votação no plenário do Legislativo.

Os programas e metas previstos no PPA são executados conforme programação anual disposta na Lei Orçamentária Anual – LOA. Esta, uma lei autorizativa, trará a estimativa de receitas previstas para o ano seguinte, e as despesas que serão realizadas. Destaca Santos (2015) que não é obrigatória a realização de tais gastos.

A Lei Orçamentária Anual estima receitas e fixa as despesas previstas para o próximo período. Tais despesas são classificadas em discricionárias, em que há margem para sua realização ou não, e despesas obrigatórias, em que não há opção, sendo imprescindível seu gasto – como por exemplo despesas trabalhistas ou com a dívida pública. Dessa forma, quanto maiores forem as despesas obrigatórias, menor será o espaço para o gestor arbitrar sobre os demais gastos, bem como, quanto menores forem estas despesas, maiores serão as despesas discricionárias, possibilitando ao gestor mais liberdade para planejar suas ações governamentais.

Considerando que a Lei Orçamentária Anual traduz em ações as estratégias de governo, sua elaboração tem início nos órgãos setoriais, tais quais as Secretarias de Estado ou dos municípios. Contudo, são consolidadas por um órgão central. Na União a responsabilidade é da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e no estado do Paraná a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL). As etapas envolvidas na preparação são:

"Definição da metodologia de organização e elaboração da proposta; Sensibilização e treinamento dos dirigentes e gestores públicos; Treinamento e capacitação dos gestores; Definição das orientações e diretrizes estratégicas de governo; Elaboração do cenário econômico e fiscal para o exercício; Estimativa de arrecadação de recursos para o exercício; Desenvolvimento de sistema informatizado para elaboração da proposta; Designação dos responsáveis pela coordenação e condução do processo de elaboração; Realização de audiências públicas para coleta de subsídios à elaboração" (SANTOS, 2015, p. 131).

Como instrumento de ligação entre o PPA e a LOA, há a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, que além de detalhar o planejamento, promove ajustes relativos a realidade material e institucional, necessários no curso dos anos, cita Santos (2015). Traz também algumas atribuições de responsabilidade fiscal e regras para elaboração e execução do orçamento.

Suas funções definidas na Constituição são: definir metas e as prioridades do governo para cada exercício, pois, apesar de já previstas no PPA, faz-se necessário ajustes durante o período de vigência deste; estabelecer regras na

elaboração e execução do orçamento anual; dispor sobre alterações na legislação tributária, como por exemplo, desonerações fiscais temporárias; e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, ou bancos públicos de desenvolvimento, cuja principal função é a execução de projetos com potencial de alavancar o desenvolvimento regional.

Outras funções foram atribuídas a LDO, conforme a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal: dispor sobre metas e riscos fiscais; programação financeira; limitação de empenho e movimentação financeira; e transferências de recursos de entidades públicas e privadas.

2.2 ELABORAÇÃO DO PPA NO PARANÁ

Além do dispositivo legal citado da Constituição Federal, a Constituição do Estado do Paraná reitera a obrigatoriedade dos três instrumentos orçamentários da administração pública, e ainda completa:

Art. 133 – § 1º. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública estadual, direta e indireta, abrangendo os programas de manutenção e expansão das ações do governo, observando políticas sociais que garantirá a dignidade da pessoa humana, inclusive com o pagamento pelo estado, da tarifa do consumo de água e esgoto e de energia elétrica e dos encargos decorrentes para as famílias carentes, na forma da lei (PARANÁ, 1989).

Dessa maneira, o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 no estado do Paraná, decretado e sancionado pela Lei nº 18.661/2015, reflete as políticas públicas, organizando a atuação do Estado como um todo.

O PPA paranaense está estruturado em Programas Finalísticos – tal qual o Programa Morar Bem Paraná, que trataremos mais adiante; em iniciativas; e em metas para alcançar os respectivos objetivos estratégicos da gestão estadual, atingindo todos cidadãos.

Em uma análise mais detalhada, percebe-se que o material segue os conceitos teóricos explorados pelos autores deste tema, como por exemplo, o destaque dado por Santos (2015, apud Albuquerque, Medeiros e Feijó, 2013) quanto a participação de toda estrutura administrativa, coordenada pelo órgão central de planejamento, como fator de sucesso na elaboração do PPA. No Paraná os gestores

das mais diversas áreas, todos centralizados pela Secretária do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL, fizeram parte da estruturação do PPA 2016-2019.

É importante destacar o Art. 14 do referido PPA, cujo objeto trata a gestão do instrumento orçamentário: “A gestão do Plano Plurianual observará os princípios de eficiência e eficácia, compreendendo a implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos Programas, Indicadores, Iniciativas e Metas” (PARANÁ, 2015, p. 27).

Ainda que de forma isolado, o referido artigo compõe dois importantes conceitos dentro da Administração Pública: os princípios exigindo eficiência e eficácia nas ações; e a necessidade de uma gestão estratégica pronta para reconhecer e readequar as mudanças que acontecerem no curso da gestão do PPA.

Três pilares são definidos como estratégia central de desenvolvimento das competências do Estado: o Desenvolvimento Humano, melhorando a vida dos cidadãos; o Desenvolvimento Econômico, através de acumulação de ativos individuais ou públicos; e o Desenvolvimento Ambiental, para manutenção do ecossistema.

Cada Programa constante no PPA é uma junção de iniciativas e metas, ou seja, é a declaração à população do que se pretende fazer e quais os resultados serão observados ao final do exercício. Mais para frente, trataremos especificamente do Morar Bem Paraná, um dos programas finalísticos deste instrumento de planejamento, cuja atividade principal tem caráter continuado e permanente.

Devido sua abrangência e as necessidades do Estado, no Plano Plurianual do estado do Paraná para o período de 2016-2019, as ações do Programa Morar Bem Paraná se dividem em três macro assuntos, de acordo com suas características. São eles:

- Titulação, Urbanização e Reassentamentos, que se caracteriza por:

Garantir a propriedade do imóvel urbano sem documentação para os ocupantes irregulares, adotando um conjunto de medidas jurídicas e sociais que visam garantir o direito social e legal a moradia. Adequar os imóveis irregulares as normas urbanísticas, ambientais e imobiliárias da cidade, é a inserção da chamada "cidade ilegal" na chamada "cidade legal". Devolver à sociedade áreas degradadas, revitalizadas/recuperadas. Regularizar as ocupações urbanas promovendo a titulação de propriedades sem documentação no Estado, recuperar as áreas de proteção ambiental degradadas e reassentar as famílias, quando necessário (PARANÁ, 2015, p. 223).

- Construção de Habitação Rural, que visa:

Melhorar a habitabilidade das famílias residentes no meio rural. Implementar ações relativas a viabilização de moradias, lotes e reformas de unidades habitacionais nas áreas rurais dos municípios mediante parcerias com Prefeituras, Cooperativas, Agentes Financeiros, Empresas do ramo da Construção Civil e outros órgãos do Estado (PARANÁ, 2015, p. 224).

- Construção de Habitação Urbana

Melhorar a habitabilidade das famílias residentes no meio urbano. Implementar ações relativas a viabilização de moradias, lotes e reformas de unidades habitacionais nas áreas urbanas dos municípios mediante parcerias com Prefeituras, Agentes Financeiros, Empresas do ramo da Construção Civil e outros órgãos do Estado (PARANÁ, 2015, p. 224).

2.3 PROGRAMA MORAR BEM PARANÁ

O Programa Morar Bem Paraná, instituído pelo Decreto Estadual nº 2.845/2011, é desenvolvido e executado pela COHAPAR, e constitui-se pelas políticas habitacionais paranaenses:

Art. 2º. O Programa Morar Bem Paraná constitui-se pelas políticas habitacionais a serem desenvolvidas no Estado do Paraná com o objetivo de incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação, ampliação ou reformas de imóveis urbanos e rurais, regularização fundiária e urbanização para famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, bem como o desenvolvimento do Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social. (PARANÁ, 2011, p. 08)

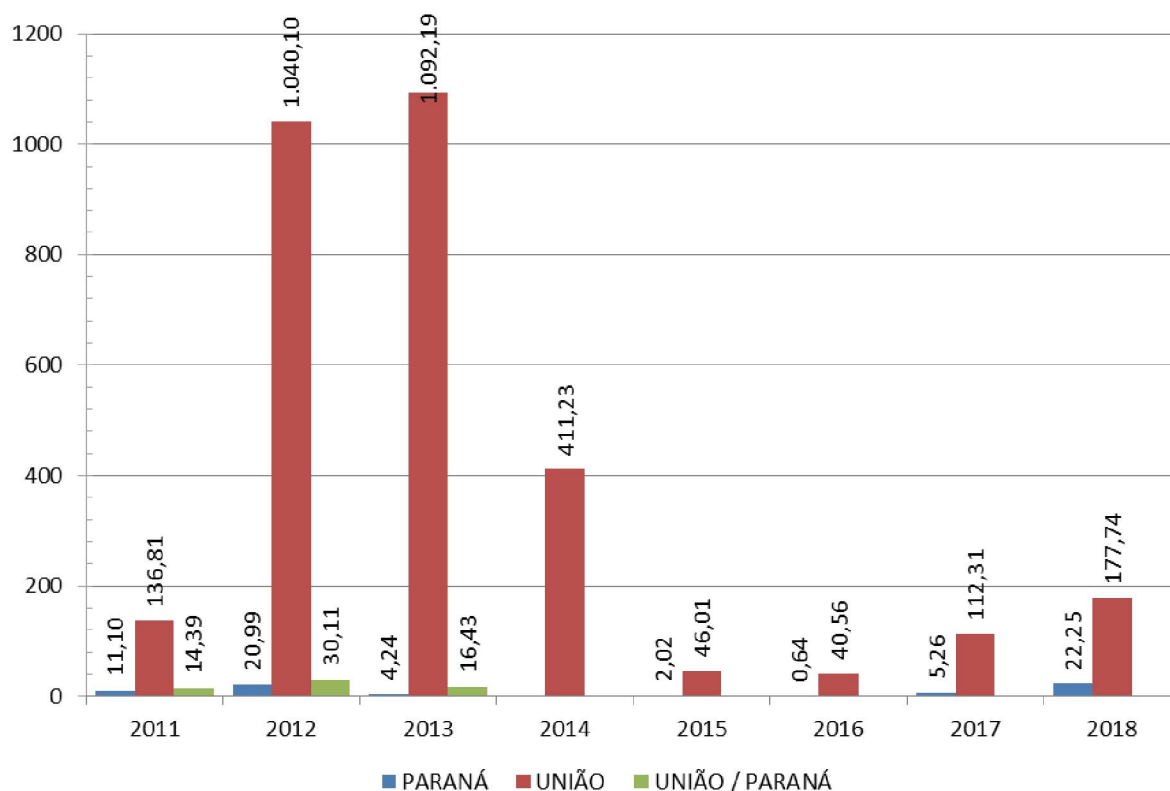
Como agente executora, a COHAPAR, além de seu corpo técnico, tem a sua disposição “todas as demais instituições que desenvolvam programas na área habitacional, como Municípios, entidades de classes, associações, organizações, sem prejuízo de outras” (PARANA, 2011, p. 8). Dessa forma, através de convênios e instrumentos de parceria, órgãos como a Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR), e a Companhia Paranaense de Energia (COPEL), por exemplo, somam esforços para fomentar a produção habitacional no estado.

Todas as ações do Programa estão inseridas no Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, Lei Complementar 119/2007, cujo objetivo é:

I - Articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação dos órgãos e entidades que desempenham funções no campo da habitação de interesse social; II - viabilizar e promover o acesso à habitação urbana e rural para a população de menor renda, implementando políticas e programas de investimentos e subsídios. (PARANÁ, 2007, p. 03).

Este Programa estadual teve grande sintonia com o Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal (Lei nº 11.977/2009) e grande parte dos recursos investidos no estado do Paraná entre os anos de 2011 e 2018 foram provenientes das linhas de financiamento disponibilizadas pela União. Contudo, nos anos de 2015 e 2016, os recursos federais não eram mais abundantes, obrigando o Estado a iniciar o desenvolvimento de atividades voltadas a viabilização de unidades com recursos próprios.

GRÁFICO 1 – INVESTIMENTO EM PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PARANÁ, 2011-2018, POR FONTE DE RECURSOS (EM MILHÕES DE REAIS)



FONTE: COHAPAR, 2019.

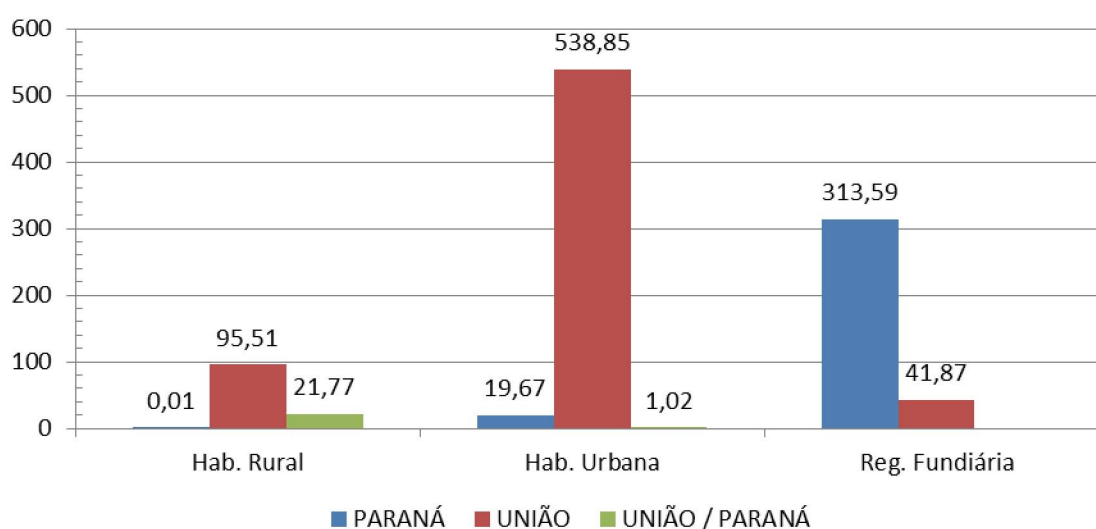
Conforme exposto no Gráfico 1, durante a vigência do Programa Morar Bem Paraná, percebe-se que os recursos federais predominaram em todo período. Ainda que após um menor investimento, sempre essa fonte predominou.

Em relação as ações executadas pela Companhia no mesmo período, destacamos as três atividades com fins habitacionais, que justamente estão presentes no Plano Plurianual 2016-2019 – e foram detalhadas no item anterior. Ou seja:

- Titulação, Urbanização e Reassentamentos, que trataremos como “Regularização Fundiária”, tal qual consta nos Sistemas Internos da Companhia;
- Construção de Habitação Rural;
- Construção de Habitação Urbana.

Neste caso, verificamos que a principal atividade executada pela COHAPAR é produção habitacional na área urbana, financiada com recursos da União, conforme exposto no gráfico 2.

GRÁFICO 2 – PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PARANÁ, 2011-2018, POR CATEGORIA E FONTE DE RECURSOS (EM CENTENAS)



FONTE: COHAPAR, 2019.

Ao confrontarmos as informações presentes nos dois gráficos anteriores, percebemos que o Programa Morar Bem Paraná soube coordenar diversas ações em conjunto com o Governo Federal, utilizando-se em menor escala recursos financeiros do próprio estado.

Tais ações são planejadas e executadas, conforme diretrizes de atendimento habitacional provenientes, principalmente, por duas fontes de informação: a primeira, estudo anual da Fundação João Pinheiro, sobre o setor

habitacional no país e a evolução de seus indicadores; e também o Sistema de Informações Sobre Necessidades Habitacionais do Paraná – SISPEHIS, que “divulga a Pesquisa de Necessidades Habitacionais do Paraná realizada em 2010 e em 2015/2016 com a intenção de manter atualizadas as informações a respeito das condições de habitação e urbanização dos municípios do estado” (COHAPAR, 2019, p. 1).

São através desses instrumentos de pesquisa em que os técnicos da Companhia poderão delimitar o atendimento máximo em cada município, que ainda dependerá da disponibilidade de áreas em condições técnicas, bem como a disponibilização de recursos – conforme cada caso específico.

Atualmente o Programa permite atuação em diversas áreas, conforme detalhamento expresso no PPA 2016-2019. A área mais abrangente, cujas linhas de financiamento são mais diversificadas, é a atuação urbana, objeto central deste presente trabalho.

Como não é o nosso papel exaurir a explicação das formas de financiamento habitacional, restringiremos a separar em duas categorias:

2.3.1. Modalidades com recursos próprios:

São modalidades próprias do Programa Morar Bem Paraná, constituídas, desenvolvidas e financiadas com recursos estaduais. Podem atender grupos de famílias em maior vulnerabilidade, cuja renda mensal não chega a um salário mínimo, e a unidade habitacional é total ou em grande parte subsidiada; ou famílias cuja capacidade de pagamento mensal possibilita a aquisição do primeiro imóvel. Nesse segundo caso, são empreendimentos que de certa forma concorrem com o mercado imobiliário, porém, devido as parcerias estaduais e municipais – muitas vezes com a cessão de terrenos ou aporte financeiro para execução de obras complementares – reduzem o valor final a ser pago pelo comprador.

2.3.2. Modalidades com recursos de terceiros:

O principal agente financeiro, que concede crédito para a produção habitacional do Brasil é a Caixa Econômica Federal. Além de banco, é a responsável pela gestão de grande parte dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de

Serviço – FGTS, e utiliza-se dessa enorme fonte para fomentar o mercado imobiliário.

Essas modalidades, em regra, têm características similares aos empreendimentos com recursos do estado e também concorrem com o mercado imobiliário; são destinadas às famílias com maior capacidade de pagamento.

Atualmente em menor escala, há outras linhas de financiamento que se utilizam dos recursos do Orçamento Geral da União – OGU, por exemplo, e concedem um subsídio quase integral aos beneficiários – permitindo atender famílias de baixíssima renda e/ou extrema vulnerabilidade social.

3 DIAGNÓSTICO E DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

3.1 A COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ – COHAPAR

A Companhia foi fundada em 1965 – instituída pela Lei Estadual 5.113/1965 – e atua na execução dos programas habitacionais do Governo do Paraná. A missão da empresa é “melhorar as condições de vida da população paranaense através da viabilização do direito à moradia digna” (COHAPAR, 2019, p.1).

Situada na capital, Curitiba, e em mais 12 escritórios regionais no estado, está presente em todos os municípios, seja produzindo empreendimentos residenciais, ou prospectando áreas e levantando a demanda habitacional.

Consta em seu objeto social diversas ações, algumas inclusive não ligadas diretamente a produção habitacional – contudo, vale-se de sua experiência na construção civil e como agente financeiro para promover suas atividades.

Entre as atividades mais relevantes, destaca-se:

Art. 4º Constitui o objeto social da COHAPAR: I - Formular, coordenar e implementar a política habitacional do Estado, observadas a legislação federal e estadual; II - Planejar e executar Projetos e Programas Habitacionais, mediante recursos próprios ou em parceria com órgãos internacionais, federais, estaduais, municipais ou entidades de qualquer natureza, através de convênios, contratos ou outros instrumentos da mesma natureza, na qualidade de agente operador, agente financeiro ou agente promotor; (...) VII - Promover regularização fundiária; (...) XI - Elaborar, apoiar e executar diretamente ou em parceria com outras entidades públicas e privadas, programas e projetos de Desenvolvimento Comunitário e Humano, inclusive para atividades geradoras de emprego e renda, destinada às populações beneficiárias de Programas Habitacionais implementados pela COHAPAR, no sentido de melhorar a qualidade de vida e concretizar direitos sociais; (COHAPAR, 2018, p. 02).

Nesse sentido, seu corpo técnico é bastante diversificado. Engenheiros e arquitetos formam a base das duas Diretorias técnicas de Obras e Projetos; outros destes profissionais, somados a advogados, técnicos sociais e psicólogos, completam outra Diretoria técnica, a de Regularização Fundiária.

Além da equipe técnica principal, juntam-se funcionários administrativos, assessores estratégicos e áreas de apoio especializado – jurídico, financeiro e contábil, por exemplo – que permitiram a manutenção operacional da Companhia, de maneira bastante independente durante os mais de 50 anos de história.

Contudo, devido mudanças políticas e direcionamentos de algumas gestões, financeiramente a independência da Companhia está longe de acontecer. Com uma carteira própria de financiamento quase extinta, tem a perspectiva de apenas em 2019 retomar as atividades de agente financeiro no setor habitacional. Sabe-se que nesse ramo o retorno é a longo prazo, e pelas circunstâncias econômicas, a valor possível para investimento ainda é restrito.

Ainda que pareça uma situação emergencial, tem que se destacar a capacidade operacional e sua capilaridade no estado. Um grande exemplo é sua atuação como Entidade Organizadora, no Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR¹. Nos anos de 2011-2014, segundo números internos, aproximadamente 13 mil unidades foram viabilizadas, graças aos esforços do estado do Paraná, mas principalmente através da atuação da Companhia. Todas unidades foram executadas com recursos federais, trazendo ao Paraná mais de R\$ 370 milhões em investimento direto – com a construção das unidades.

Para esse mesmo Programa, nos anos de 2016-2018, a COHAPAR protocolou mais de 10.000 unidades a serem contratadas, que ainda aguardam liberação federal para assinatura dos contratos.

Ou seja, analisada pelo aspecto de uma empresa de economia mista, é inegável que suas ações não resultam em um grande retorno financeiro. Porém, utiliza-se de sua estrutura – e consequentemente dos recursos gastos pelo Estado para a manutenção da máquina pública – para atrair investimentos, que provavelmente não ocorreriam na mesma escala, conforme vem acontecendo nos últimos anos.

3.2 SITUAÇÃO PROBLEMA

Com esse contexto financeiro desfavorável, e a situação econômica de todo país em estado de cautela, verifica-se que as perspectivas para o próximo quadriênio não são favoráveis como os últimos oito anos de gestão, especialmente entre os anos de 2011-2014.

¹ O PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural foi criado pelo Governo Federal no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, através da Lei nº 11.977/2009 e com a finalidade de possibilitar ao agricultor familiar, trabalhador rural e comunidades tradicionais o acesso à moradia digna no campo, seja construindo uma nova casa ou reformando/ampliando/concluindo uma existente. (CAIXA, 2019)

Fica evidente que a atuação da Companhia, limitada orçamentariamente, precisará manter os padrões de eficiência e eficácia obtidos nos anos anteriores. Todavia, ainda que seja desejável o mais amplo atendimento, percebe-se que a redução das expectativas e metas, permitirão – ainda que em menor escala – otimizar o atendimento habitacional no Paraná.

Dessa maneira, aproveitando a atuação do autor na área de Programas Habitacionais, cuja responsabilidade é o desenvolvimento e formatação das modalidades de atendimento habitacional em execução pela COHAPAR; o momento oportuno e necessário de formatação das políticas habitacionais para o próximo quadriênio; e a mudança de gestão estadual, que, ao passo que renova a visão macro da situação, necessita da experiência da gestão anterior para dar continuidade nas ações bem sucedidas e rever atos falhos, mostrou-se viável a estruturação de uma proposta com as Diretrizes Habitacionais que poderão constar no Plano Plurianual para o período 2020-2023.

3.2.1. Estimativas e metas do PPA 2016-2019

O Plano Plurianual do período atual, em seu Programa finalístico Morar Bem Paraná, toma como base o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social – PEHIS² para identificar 453.401 intervenções necessárias entre ações de regularização fundiária e titulação de imóveis, produção de habitação urbana e rural, além de projetos de urbanização e reassentamentos.

Esperava-se, no momento de sua elaboração, a redução desse déficit com a execução de 84.000 mil ações durante o quadriênio de vigência do PPA. Para o ano de 2019, a estimativa era que o déficit seria de 369.401 intervenções habitacionais.

Dessas, especificamente para a produção habitacional urbana, a meta era a viabilização de 40.000 unidades habitacionais, novas e/ou reformadas no mesmo período.

3.2.2. Déficit Habitacional: Situação Atual

² O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná – PEHIS-PR tem como finalidade identificar as necessidades habitacionais do Paraná e traçar estratégias de solução, traduzidas em ações concretas com prazos, programas, recursos e responsabilidades. (COHAPAR, 2011)

Para o período atual uma mudança referencial mostra-se prudente. As metas de atendimento habitacional para o período do PPA 2016-2019 tomaram como base o levantamento de dados do SISPEHIS. Este Sistema consolida pesquisas realizadas em todos os municípios do estado cujo objetivo é manter atualizadas as informações sobre condição habitacional. Mas é relevante destacar que as informações são prestadas por técnicos designados pelos próprios municípios. Ou seja, algumas informações, quando confrontadas com a realidade, mostraram-se superestimadas.

Fato é que a próprio termo déficit habitacional gera diversas interpretações, não quanto ao sentido conceitual, mas principalmente quanto a metodologia de cálculo e parâmetros.

Nesse sentido, a Fundação João Pinheiro – FJP, instituição de pesquisa e ensino mineira, tornou-se referência na produção de estatísticas e indicadores sociais e econômicos, inclusive tratando esse mesmo tema.

A Diretoria de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro - FJP tem elaborado, nos últimos anos, estudos sobre o déficit habitacional e a inadequação de domicílios no Brasil. O estudo do Déficit Habitacional no Brasil 2015 é o décimo segundo volume da série de estudos, e apresenta as informações mais recentes sobre as necessidades habitacionais no país. Produzido com dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) este volume apresenta os resultados representativos para o país, as Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas. (FJP, 2018, p.13)

Portanto, ainda que também utilizando fontes externas, precisa-se destacar o excelente material produzido para o tema. Este, além de possibilitar maior comparabilidade com outros períodos em que o Sistema estadual não operava, utiliza-se de metodologia que permite melhor clareza quanto ao déficit habitacional propriamente dito.

A metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro a partir de 1995 – com mais de duas décadas de experiência e aprimoramento – foi um importante marco para a rediscussão do chamado “déficit habitacional” por sua abordagem, amplitude e pela divulgação dos resultados. Seu principal mérito foi rearticular de forma inovadora grande número de contribuições realizadas anteriormente. (FJP, 2018, p.13)

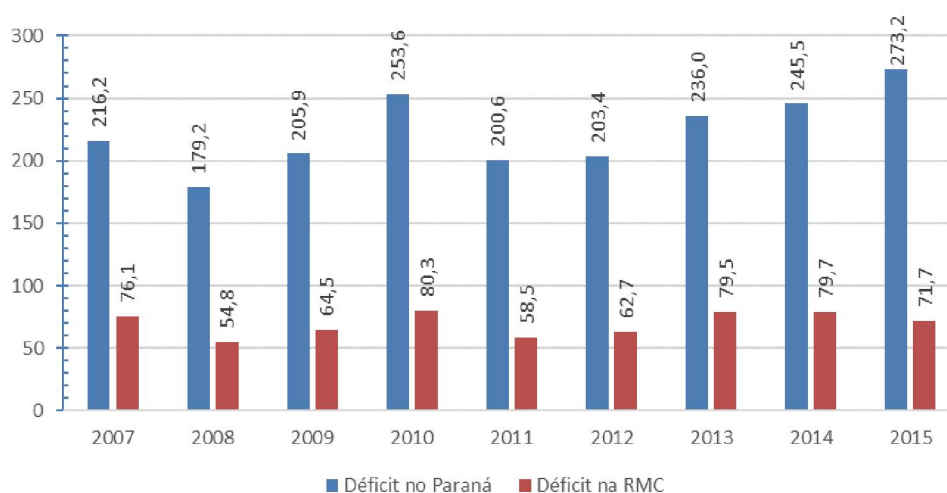
A FJP basicamente trabalha com dois conceitos distintos: déficit habitacional e a inadequação de moradias. “Como déficit habitacional entende-se a noção mais

imediate e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação, detectados em certo momento" (FJP, 2018, p. 18). A saber, ainda que não utilizado nesse presente trabalho, o conceito de inadequação tem características qualitativas em relação as especificações internas da moradia.

O conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque. (FJP, 2018, p. 20)

Dessa forma, baseando-se no último estudo realizado pela Fundação mineira em 2015, temos como ponto de partida no Paraná o déficit habitacional de 273.179 unidades no meio urbano (Gráfico 3). Apenas a Região Metropolitana de Curitiba – RMC corresponde à aproximadamente 26% desse déficit, necessitando de 71.663 unidades habitacionais urbanas.

GRÁFICO 3 – DÉFICIT HABITACIONAL URBANO POR PERÍODO – PARANÁ (EM MILHARES)

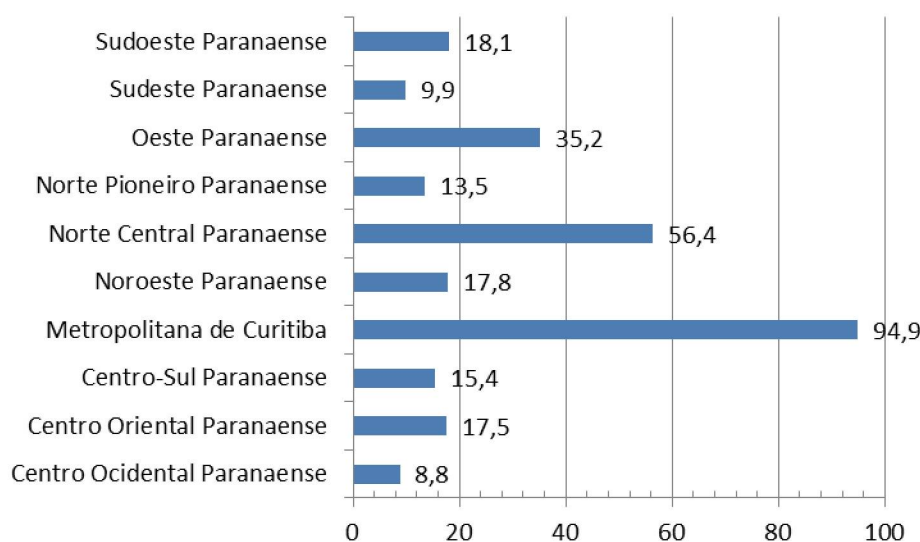


FONTE: FJP, 2019.

Segundo a Constituição Federal, o Plano Plurianual deve ter um enfoque regionalizado e no Paraná utiliza-se da mesma divisão aplicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES. São dez mesorregiões³: Centro Ocidental Paranaense; Centro Oriental Paranaense; Centro-Sul Paranaense; Metropolitana de Curitiba; Noroeste Paranaense; Norte Central Paranaense; Norte Pioneiro Paranaense; Oeste Paranaense; Sudeste Paranaense; e Sudoeste Paranaense.

Para tanto, nesses moldes, os dados disponíveis à Companhia referem-se ao estudo realizado pela Fundação João Pinheiro em 2010 para o déficit habitacional total – ou seja, inclui habitação urbana e rural. Nessa oportunidade, o déficit total era de 287.466 unidades, sendo 253.589 urbanas e 33.877 rurais. O Gráfico 4 mostra o déficit habitacional por mesorregiões.

GRÁFICO 4 – DÉFICIT HABITACIONAL TOTAL POR MESOREGIÕES – PARANÁ, 2010 (EM MILHARES)



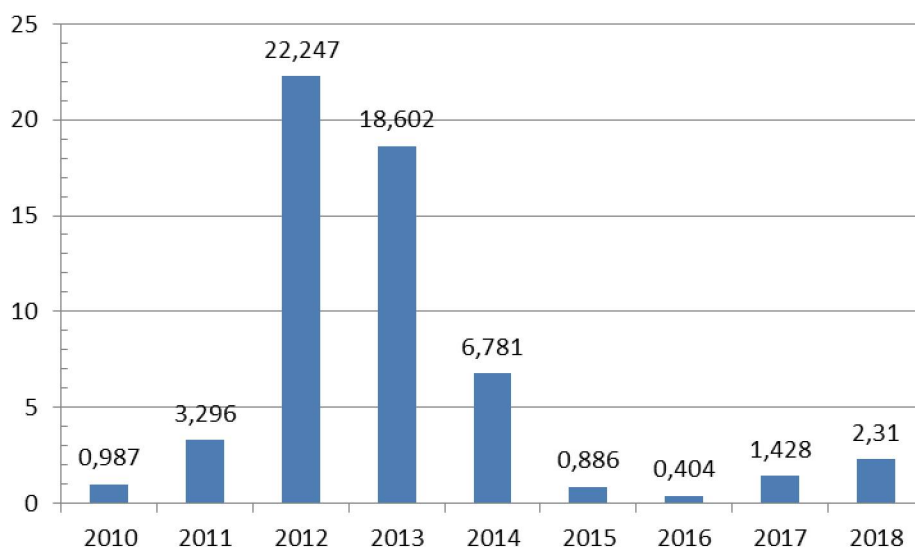
FONTE: FJP, 2019.

3.2.3. Capacidade Produtiva da Companhia e cenário para o próximo quadriênio

³ Mesorregião é uma subdivisão dos estados brasileiros que congrega diversos municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais. (SECRETARIA DA EDUCAÇÃO – SEED, 2019)

O Plano Plurianual em vigência tomou como referência as parcerias executadas em conjunto com o Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal. Para o próximo período, faz-se necessária ponderação quanto aos atendimentos similares, haja vista a redução das contratações, conforme podemos verificar no gráfico 5.

GRÁFICO 5 – UNIDADES DE HABITAÇÃO URBANA CONTRATADAS POR ANO – PARANÁ (EM MILHARES)



FONTE: COHAPAR, 2019.

Desta maneira, ainda que seja desejável outro período próspero, por prudência, tomar-se-ão como referência os anos de 2015-2018, no que se refere as modalidades vigentes, que logo serão melhor detalhadas, bem como os atuais projetos em estoque – cujas áreas ainda não foram utilizadas para a produção habitacional.

3.2.3.1 Média de contratações no Período de 2015-2018, por fonte de recursos

Conforme informação consolidada obtida em sistema interno da Companhia, entre os anos de 2015 e 2018 houveram 5.028 contratações de unidades habitacionais no meio urbano. Três fontes de recursos principais foram utilizadas. São elas:

- a) FGTS: Principal fonte de recursos para o período; são projetos em áreas públicas ou privadas, cujas empresas do ramo da construção civil são tomadoras do financiamento para a produção habitacional. O poder público, fornece através da Cohapar a elaboração dos projetos e em alguns casos auxilia na execução de obras de infraestrutura. Nesse último, tal qual ocorre quando a área é do poder público, o custo da moradia é bastante reduzido ao beneficiário final, que será responsável pela aquisição da unidade através de financiamento de acordo com as regras do Programa Minha Casa Minha Vida. No geral, o comprometimento com a parcela não ultrapassa 30% da renda familiar mensal e as entradas muitas vezes são subsidiadas por esse mesmo Programa.
- b) OGU: São empreendimentos voltados às famílias em maior vulnerabilidade social, cuja renda mensal familiar não ultrapasse R\$ 1.800,00; além das intervenções de engenharia, ou seja, construção da unidade e urbanização do empreendimento, esses projetos contam com acompanhamento técnico social, visando melhor adaptar as famílias ao novo contexto social. Muitas unidades são integralmente subsidiadas, contudo, em alguns casos a participação das famílias é o equivalente à 5% da renda familiar mensal.
- c) Recursos Próprios: Depois de alguns anos com pouco investimento direto na construção de unidades, algumas modalidades de atendimento habitacional foram elaboradas utilizando como fonte de recursos o Fundo Estadual de Combate à Pobreza. Contudo – FECOP⁴, devido a maturação dos novos projetos, e certa restrição orçamentária, fizeram com que apenas nos últimos meses do ano de 2018 os projetos fossem melhor concretizados. Dessa forma, espera-se que para o próximo quadriênio, seja essa a maior fonte de recursos na produção habitacional do estado.

⁴ O Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná foi instituído através da Lei Estadual nº 18.573/2015 "com a finalidade de promover, coordenar, acompanhar e integrar as ações governamentais destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade social e as suas respectivas causas e efeitos" (PARANÁ, 2015, p. 03).

Dessa maneira, conforme melhor detalhado no Quadro 1, a média de contratações no período de 2015-2018 se aproxima de 1.200 unidades habitacionais por ano.

QUADRO 1 – UNIDADES HABITACIONAIS URBANAS CONTRATADAS EM 2015-2018 - PARANÁ

Fonte de Recursos	Ano de Contratação				Total	Média por ano
	2015	2016	2017	2018		
FGTS	836	392	778	650	2.656	664
OGU			650	1.593	2.243	561
RECURSOS PRÓPRIOS	50	12		67	129	32
Total	886	404	1.428	2.310	5.028	1.257

FONTE: COHAPAR, 2019.

3.2.3.2 Projetos habitacionais em estoque

Ainda que seja pertinente a verificação da média do período anterior, é necessário considerar que muitos projetos em fases anteriores a contratação, encontram-se no estoque da COHAPAR. Esses projetos são provenientes de áreas próprias ou de terceiros, cujo proprietário demonstrou interesse em parceria com a Companhia para o desenvolvimento de projeto habitacional.

Estes, ainda que não tenham garantia de execução, exauridas as pendências técnicas e jurídicas das áreas e matrículas, poderão tornar-se um novo empreendimento habitacional. Dessa maneira, seguindo o mesmo parâmetro de fontes de recursos apresentados no item anterior, existem na companhia o potencial de 19.264 unidades habitacionais urbanas (Quadro 2), que poderão ser desenvolvidas no período de 2019-2023, ou seja: comporão os resultados do PPA vigente, mas avançarão pelos próximos anos.

QUADRO 2 – UNIDADES HABITACIONAIS URBANAS EM POTENCIAL CONTRATAÇÃO NOS PRÓXIMOS ANOS– PARANÁ

Fonte de Recursos	Total
FGTS	12.085
OGU	2.000
RECURSOS PRÓPRIOS	5.179
	19.264

FONTE: COHAPAR, 2019.

3.2.3.3 Capacidade produtiva para os próximos anos

Conforme destacado, parte dos projetos em estoque farão parte dos números de contratações no próprio ano de 2019. Deste modo, ainda com base na análise dos números extraídos em sistema interno da Companhia, cabe subdividir os projetos não contratados conforme escalonamento de situações marco, obtido na mesma fonte. Esses marcos se dividem na seguinte sequência:

- a) Solicitação;
- b) Análise;
- c) Desenvolvimento do Projeto;
- d) Em Licitação;
- e) Projeto em Análise no Agente Financeiro;
- f) Projeto em Contratação;
- g) Contratado;
- h) Em execução;
- i) Concluído.

QUADRO 3– UNIDADES HABITACIONAIS URBANAS EM POTENCIAL CONTRATAÇÃO NOS PRÓXIMOS ANOS NO PARANÁ, POR SITUAÇÃO

Marco de Controle	Fonte de Recursos			Total
	FGTS	OGU	RECURSOS PRÓPRIOS	
Solicitação	137	1.010	571	1.718
Análise	2.754	96	663	3.513
Desenvolvimento do Projeto	3.037	290	1.634	4.961
Em Licitação	480		2.311	2.791
Projeto em Análise no Ag. Fin.	3.064	554		3.618
Projeto em Contratação	2.613	50		2.663
Total	12.085	2.000	5.179	19.264

FONTE: COHAPAR, 2019.

De largada, removidos os projetos “contratado”, “em execução” e “concluído”, percebemos que os projetos cuja situação atual em janeiro de 2019 estavam em “em licitação”, “projeto em análise no agente financeiro” e “em contratação” seriam, com grande probabilidade, os projetos contratados ainda no ano de 2019 – ou seja, também deveriam ser desconsiderados para a meta de 2020-2023, restando apenas os projetos ainda em fases iniciais.

Cabe reforçar que os projetos estratificados, ainda que em ordenação coerente com o andamento processual na Companhia, não consideram o impacto de fatores externos, como por exemplo, eventual mudança no PMCMV, maior fonte de recursos para a produção habitacional no momento. Outra interferência não considerada, são as novas áreas adquiridas e/ou recebidas em doação pela COHAPAR, que impactariam em novos projetos em estoque a curto prazo.

QUADRO 4 – UNIDADES HABITACIONAIS URBANAS EM ESTOQUE NO PARANÁ PARA O PERÍODO DO PPA 2020-2023

Marco de Controle	Fonte de Recursos			Total
	FGTS	OGU	RECURSOS PRÓPRIOS	
Solicitação	137	1.010	571	1.718
Análise	2.754	96	663	3.513
Desenvolvimento do Projeto	3.037	290	1.634	4.961
Total	5.928	1.396	2.868	10.192

FONTE: COHAPAR, 2019.

Portando, conforme apresentado no Quadro 4, restam 10.192 unidades com potencial desenvolvimento para a próximo quadriênio. E, seguindo ainda definições das linhas de financiamento explicitadas no item 3.2.3.1, podemos verificar que ainda há certa predominância de projetos a serem efetuados com recursos federais.

3.2.4 Análise dos dados

No momento de elaboração do PPA 2016-2019 durante o ano de 2015, os dados do PEHIS indicavam a necessidade de 453.401 intervenções no setor habitacional. A partir desse dado a equipe responsável pela elaboração do PPA estipulou como meta a execução de 84.000 intervenções; destas 40.000 seriam unidades habitacionais urbanas. Os números apresentados mostram que durante os anos de 2016-2018 foram contratadas 4.142 unidades urbanas e há potencial chance de contratação no ano de 2019 de mais 9.072 unidades.

Além dessas, há previsão de que outras 10 mil unidades sejam contratadas nos próximos quatro anos. Porém, ainda que com um cenário econômico menos favorável, espera-se que o poder público trabalhe atendendo toda demanda instalada, e as 10.192 unidades demonstradas no Quadro 4 sejam contratadas.

Trazendo as informações sobre déficit habitacional para o momento atual, período de realização do próximo PPA, e utilizando-se das informações fornecidas pela Fundação João Pinheiro, seriam necessárias 273.179 unidades habitacionais em todo estado. Tendo esse número como referência para uma análise histórica, obtemos como previsão para o ano de 2023 um déficit previsto de 311.079 unidades, calculado a partir de regressão linear simples⁵.

Ou seja, ainda que cerca das 19 mil unidades previstas para os próximos 5 anos sejam contratadas, não observaríamos evolução quantitativa no déficit habitacional; seriam necessárias outras 19 mil unidades habitacionais para que em 2023 o déficit habitacional se mantenha estável, em relação a referência atual. É importante destacar que tal análise não considera outros dados, que não os expostos aqui, como por exemplo, a taxa de crescimento populacional.

Portanto, diante da dificuldade expressa de se obter uma melhora quantitativa no quadro habitacional, é fundamental que sejam considerados itens qualitativos no cumprimento das metas habitacionais do próximo período.

⁵ A regressão linear simples constitui uma tentativa de estabelecer uma equação matemática linear (linha reta) que descreva o relacionamento entre duas variáveis (SENAI, 2016).

4 PROPOSTA TÉCNICA PARA SOLUÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Alinhado ao PPA do período de 2016-2019, estima-se que o próximo instrumento identifique claramente os objetivos e prioridades do governo, mantendo a organização dos propósitos em programas, permitindo, assim, ampla transparência e integração com os demais instrumentos orçamentários. Reforça-se aqui que a oportunidade de elaboração, além de ser o primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo Estadual, coincide com uma mudança de governo, tanto no âmbito estadual como federal.

Esse cenário, fomentado por alguns anos de maior instabilidade econômica, representam um início de planejamento menos otimista do que o momento de elaboração do PPA vigente, ou seja, em 2015, quando o histórico econômico era de mais prosperidade. Desse modo, ainda que abaixo do esperado, as metas e diretrizes habitacionais que comporão o Plano Plurianual de 2020-2023, necessariamente, serão menores do que no período anterior.

Ao analisarmos o Plano de Governo vencedor no estado do Paraná, do Governador Carlos R. Massa Júnior (2018), destaca-se a ênfase em consolidar as políticas habitacionais, viabilizando moradias para população de baixa renda, inclusive, no meio urbano. Sendo assim, utilizando como referência os projetos em estoque na Companhia, infere-se que serão continuados e executados no curso da vigência do próximo PPA.

Assim, as seguintes diretrizes habitacionais urbanas, no âmbito do Programa Morar Bem Paraná, devem constar no PPA 2020-2023:

- I – A melhoria da política habitacional no Paraná;
- II – A prioridade no atendimento às famílias de baixa renda e em maior vulnerabilidade social;
- III – O desenvolvimento de projetos habitacionais em regiões cujo déficit habitacional é maior;

Portanto, considerada a motivação de elaboração de novas diretrizes habitacionais para o Plano Plurianual com vigência para os anos de 2020-2023; e analisado os dados relativos ao déficit habitacional e capacidade produtiva, parte-se para o detalhamento da proposta, considerando as etapas e processos de implementação, os recursos necessários, os resultados esperados e os riscos envolvidos.

4.1 PLANO DE IMPLANTAÇÃO

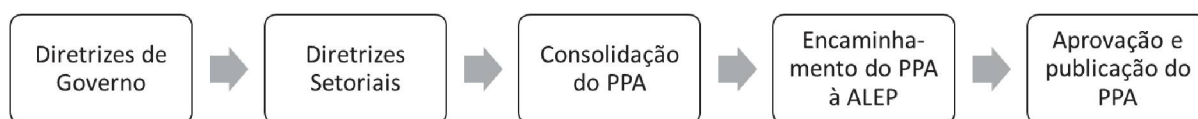
Primeiramente faz-se necessário destacar o prazo constitucionalmente estabelecido para a proposição do PPA à sociedade, constante no art. 35 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988:

§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; (BRASIL, 1988, p. 117).

Conforme destaca Santos (2015), diferentemente da LOA e LDO que são propostas e aprovadas anualmente, pelo Executivo e Legislativo respectivamente, o PPA é proposto no primeiro ano do mandato do governador e aprovado pelo legislativo no mesmo ano. Dessa forma, todas as ações propostas neste presente trabalho deverão acontecer em 2019, permitindo que a equipe de gestão tenha tempo hábil de encaminhá-la à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná – ALEP até 31 de agosto do mesmo ano.

Cabe delimitar a abrangência do presente material às diretrizes setoriais, que precedem o encaminhamento da versão final da proposta (verificar Figura 1). Ou seja, este trabalho é restrito ao corpo técnico e diretivo da COHAPAR. Na estrutura administrativa do estado do Paraná, a COHAPAR é vinculada à Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL, órgão responsável pela consolidação da proposta do PPA.

FIGURA 1 – FLUXO GERAL DE ELABORAÇÃO DO PPA



FONTE: O autor, 2019.

Internamente na COHAPAR, um grupo de trabalho deverá ser organizado pelo Diretor-Presidente para que esses possam consolidar as informações

pertinentes às áreas de Programas Habitacionais, de Pesquisa, e de Controle Financeiro, que seguirão o fluxo de procedimentos demonstrado na Figura 2. Esse grupo responderá pela execução da tarefa, em conjunto, e será coordenado por interlocutor indicado pela gestão, objetivando aproximar os interesses da administração, às diretrizes macro de governo. O produto final deverá ser apresentado e aprovado pela Diretoria Executiva da Companhia, antes do devido encaminhamento à SEPL.

FIGURA 2 – FLUXO NA COHAPAR PARA ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DE DIRETRIZES HABITACIONAIS, QUE CONSTARÃO NO PPA 2020-2023



FONTE: O autor, 2019.

O presidente nomeará o grupo de trabalho na primeira quinzena de março; este grupo terá o prazo de 60 dias para a elaboração das diretrizes. Finalizado o trabalho, a Diretoria Executiva terá o prazo de cinco dias úteis para avaliação e aprovação; aprovado, será encaminhado à SEPL no próximo dia útil, impreterivelmente.

4.2 RECURSOS

Para a consecução do objetivo proposto neste trabalho serão utilizados recursos disponíveis na estrutura administrativa do estado, em especial na COHAPAR, conforme orçamento aprovado para o exercício. Nenhuma atividade ou estrutura setorial será impactada pela execução dos trabalhos.

As informações necessárias a elaboração das diretrizes habitacionais constantes no próximo PPA já estão disponíveis em sistema interno de banco de dados, e também não trarão custo adicional.

4.3 RESULTADOS ESPERADOS

Estima-se que as diretrizes de habitação urbana apresentadas possam refletir em uma melhora no quadro habitacional no estado do Paraná, em especial nos grandes centros urbanos e em áreas cujo déficit habitacional é maior.

Com a identificação mais detalhada do déficit existente, inclusive em seu detalhamento em mesorregiões, pretende-se que as próximas ações da Companhia sejam voltadas aos municípios em situação de maior vulnerabilidade, uma vez que o Estado, com suas limitações financeiras, não pode zerar a necessidade habitacional por inteiro.

Sabe-se que os projetos em desenvolvimento no ano de 2019 e a perspectiva para os projetos a executar na vigência do PPA 2020-2023 somam aproximadamente 19.000 unidades. Deverá, então, o Estado intervir com ações pontuais nas regiões com menor número de projetos em desenvolvimento, buscando parcerias para aquisição e/ou recebimento em doação de áreas, objetivando novos projetos.

Desse modo, diferentemente do adotado do PPA 2016-2019 em que a meta era a redução em 40.000 unidades habitacionais em áreas urbanas em todo o estado do Paraná, é desejável que o próximo instrumento de planejamento orçamentário seja mais específico em suas mesorregiões; ou seja, nas regiões com maior déficit habitacional, faz-se necessária a estipulação de metas mais agressivas do que nas demais. Além desse novo detalhamento, a mudança referencial no déficit, utilizando-se agora das informações da Fundação João Pinheiro, em substituição ao SISPEHIS, permitirá maior comparabilidade histórica.

Esses dados da FJP mostram um déficit habitacional de 273.179 unidades; estima-se que em 2023 esse número ultrapasse as 311.000 unidades. Portanto, é inevitável que a produção habitacional seja superior as 19.264 unidades em estoque. Em uma análise rasa, buscando simplesmente a manutenção do déficit em 273 mil unidades, seria necessário o dobro de intervenções.

4.4 RISCOS OU PROBLEMAS ESPERADOS E MEDIDAS PREVENTIVAS

Apesar da complexidade envolvendo a elaboração do PPA, o presente trabalho está relacionado a uma etapa específica, de caráter setorial, cujos agentes envolvidos terão os subsídios necessários para execução da atividade fim. Contudo, é fundamental que as diretrizes setoriais sejam condizentes com o plano de governo e as diretrizes da gestão governamental, bem como estejam alinhadas aos demais fatores econômicos envolvidos no processo final de elaboração do Plano Plurianual.

Sendo assim, a nomeação de ao menos um interlocutor do governo no grupo setorial, permite que sejam encurtadas as etapas envolvendo o enquadramento das diretrizes do plano de governo eleito, com as diretrizes e objetivos setoriais.

O prazo limitado para apresentação da proposta final ao Poder Legislativo estadual também pode ser considerado como potencial risco, especialmente em um governo que se inicia. A nomeação extemporânea de servidores de confiança, ou reorganizações administrativas podem impactar na criação do grupo de trabalho. Para tanto, a delimitação de prazo definida constitucionalmente e a previsibilidade do assunto, permitem que internamente – no caso, as próprias áreas responsáveis na COHAPAR – possam antecipar os trabalhos de planejamento e análise documental.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como ponto central a política orçamentária brasileira, que entre seus instrumentos, tem – com grande relevância – o Plano Plurianual como contrato de planejamento a médio prazo com a sociedade, positivando em lei as diretrizes e as obrigações do Estado, detalhadas em Programas de Governo.

Com a oportunidade apresentada, por obrigação legal, mas também pela mudança do Chefe do Poder Executivo – que, em regra, altera as diretrizes do Estado – entende-se que o momento permite ao órgão setorial, nesse caso a COHAPAR, garantir a manutenção de certas ações em curso, bem como aperfeiçoá-las no próximo período.

A Companhia, responsável pela execução e coordenação das políticas habitacionais ditadas no Programa Morar Bem Paraná, tem longa experiência no assunto habitacional, contudo, apesar dos esforços estaduais, está verificando durante a vigência do PPA 2016-2019 que a expectativa de redução do déficit habitacional, não transcorreu conforme o planejado.

Nesse período estava prevista a execução de 40.000 intervenções urbanas. Contudo, até 2018 cerca de 4.000 unidades foram contratadas; outras 9.000, aproximadamente, têm previsão de contratação até o final de 2019.

Em relação ao déficit habitacional, verificou-se que os números de referência para o período de 2016-2019 utilizavam como base Sistema interno da COHAPAR; porém, há na área habitacional um estudo mais completo da Fundação João Pinheiro, que permite maior comparabilidade dos períodos. Aquele, apesar de produto interno, é alimentado por técnicos municipais, que em muitas oportunidades superestimam os números e distorcem a realidade.

Outro ponto de aperfeiçoamento possível para o PPA 2020-2023 é a regionalização do déficit habitacional, em mesorregiões. Desse modo, baseado nas informações históricas, poderá o gestor público direcionar ações onde o déficit habitacional é superior, haja vista a necessidade de se otimizar o atendimento em todo estado.

Além disso, analisando também a produção habitacional e os projetos em estoque da Companhia para os próximos anos, será possível identificar áreas em

que o Estado é menos atuante, equilibrando o atendimento habitacional de acordo com a necessidade local.

Atualmente há aproximadamente 10.000 unidades em estoque de projetos na Companhia, que poderão ser desenvolvidas entre 2020-2023; porém, estima-se um déficit habitacional ultrapassando as 311.000 unidades ao final desse mesmo período. Portanto, ao menos para que haja manutenção do déficit habitacional, faz-se necessária a adoção de medidas suficientes a execução de mais 19.000 unidades.

Como o presente trabalho visa a instrução das diretrizes que serão encaminhadas para elaboração do PPA, o cenário histórico e atual, entram no processo para corroborar com a necessidade de manutenção das ações estaduais – e dentro do possível – ampliá-las. Todavia, ainda que fundamental a delimitação de metas objetivas, a orientação do órgão será no sentido de: perceber melhora da condição habitacional no estado; priorizar as famílias em vulnerabilidade social; e desenvolver projetos em regiões cujo déficit habitacional é maior.

Dessa forma, ainda que a expectativa numérica não seja atingida em sua totalidade, será possível, ao término da vigência do Plano Plurianual 2020-2023, verificar um maior equilíbrio no déficit habitacional entre as mesorregiões do Paraná e uma melhora no quadro habitacional, como um todo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988;

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e (...) dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 de julho de 2009. Seção 1, p. 2;

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de maio de 2000. P. 1;

CAIXA. **Programa Nacional de Habitação Rural**. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/programa-nacional-habitacao-rural/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2019;

COHAPAR. **A COHAPAR**. Disponível em: <<http://www.cohapar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2019;

COHAPAR. **Estatuto Social**. Disponível em: <<http://www.cohapar.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=386>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2019;

COHAPAR. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná**. Disponível em: <<http://www.cohapar.pr.gov.br/pagina-294.html>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2019;

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. Belo Horizonte, MG, 2018. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2019;

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/2742-deficit-habitacional-no-brasil-3>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2019;

MASSA, Carlos. **Plano de Governo do Estado do Paraná**. Disponível em: <http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/PR/2022802018/16000609226/proposta_1534182290253.pdf>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2019;

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2012;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**. Estado do Paraná, Curitiba, PR, Publicado no Diário Oficial, Curitiba, PR, nº 3.116 de 5 de outubro de 1989;

PARANÁ. Decreto nº 2.845, de 28 de setembro de 2011. Institui o Programa Morar Bem Paraná no âmbito do Estado do Paraná e dá outras providências. Publicado no **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, PR, nº 8.558 de 28 de setembro de 2011;

PARANÁ. Lei 18.573 de 30 de setembro de 2015. Instituição do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná (...) e adoção de outras providências. Publicado no **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, PR, nº 9.548 de 2 de outubro de 2015;

PARANÁ. Lei Complementar nº 119, de 31 de maio de 2007. Institui o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social – SEHIS e cria o Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social - FEHRIS. Publicado no **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, PR, nº 7.483 de 31 de maio de 2007;

PARANÁ. Lei nº 18.661, de 22 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2016 a 2019 e dá outras providências. Publicado no **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, PR, nº 9.605 de 28 de dezembro de 2015;

PARANÁ. Lei nº 5.113 de 14 de maio de 1965. Autoriza o Poder Executivo a constituir, na forma desta Lei, a COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO PARANÁ, COHAPAR e dá outras providências. Publicado no **Diário Oficial do Paraná**, Curitiba, PR, nº 59 de 15 de maio de 1965;

PARANÁ. **Plano Plurianual do Paraná - Período 2016-2019**. Disponível em: <<http://www.planejamento.pr.gov.br/arquivos/File/PPA20162019.pdf>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2019;

PEHIS-PR e SISPEHIS. **Conceitos e Orientações**. Disponível em: <http://www.cohapar.pr.gov.br/arquivos/File/PlanoEstadualHabitacao/SISPEHIS_Conceitos_e_Orientacoes.pdf>. Acesso em 31 de janeiro de 2019;

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. 3. ed. rev. ampl. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015. 189p;

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. **Mesorregiões Geográficas**. Disponível em: <<http://www.geografia.seed.pr.gov.br/modules/galeria/detalhe.php?foto=1586&event>>. Acesso em: 31 de janeiro de 2019;

SENAI. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. **Confiabilidade metrológica** / SENAI. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. São Paulo, SP. SENAI-SP Editora, 2016.